

Localización y tipología de hábitat en la política habitacional de Buenos Aires

María Mercedes Di Virgilio

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina

María Carla Rodríguez

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina

Tomas Raspall

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina

Soledad Arqueros Mejica

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina

Florencia Rodríguez

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina

Pablo Vitale

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina

Cecilia Zapata

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina

Recibido: 26/07/2016 Versão revisada (entregue): 18/04/2017 Aprobado: 24/04/2017

Resumen

Desde 2003, Argentina ingresó en un proceso de progresiva recuperación económica, que impactó positivamente sobre los salarios y los niveles de empleo. En la ciudad de Buenos Aires, la construcción civil estuvo entre las actividades más dinámicas y la edificación residencial experimentó un crecimiento sin precedentes. Sin embargo, la situación habitacional de los hogares no mejoró. Este artículo describe el diseño e implementación de las políticas habitacionales desde 2003, a partir del análisis de las intervenciones en la Ciudad de Buenos Aires en diferentes barrios populares: la Villa 31, la Villa 19, el asentamiento Rodrigo Bueno y los conjuntos habitacionales en Lugano y en La Boca. Para ello, se caracteriza la dinámica demográfica y la evolución del déficit habitacional en la ciudad, se analizan las políticas desplegadas sobre diferentes tipologías de hábitat popular y se discute su impacto en el territorio.

Palabras-clave | Buenos Aires; hábitat; hábitat social; políticas habitacionales; política urbana.

Código JEL | O18; P16; R21.

LOCATION AND TYPE OF HABITAT IN THE HOUSING POLICY OF BUENOS AIRES

Abstract

Since 2003, Argentina entered in a progressive economic recovery, which had a positive impact on real salaries and employment rates. In the city of Buenos Aires, civil construction was one of the most dynamic sectors, and residential construction experienced an unprecedented growth. However, housing conditions did not improve. This article revises housing policies implemented since 2003, through the analysis of the interventions on different locations in the city of Buenos Aires: *Villa 31*, *Villa 19*, Rodrigo Bueno settlement and the *conjuntos habitacionales* in Lugano and La Boca. This was possible through the characterization of the demographic dynamics and the evolution of the housing shortage in the city, as well as the analyses of the policies deployed on different types of popular habitat and the discussions of its impact on the territory.

Keywords | Buenos Aires; habitat; housing policies; social housing; urban policy.

JEL-Code | O18; P16; R21.

LOCALIZAÇÃO E TIPO DE MORADIA NA POLÍTICA HABITACIONAL DE BUENOS AIRES

Resumo

Desde 2003 a Argentina ingressou em um processo de recuperação econômica gradual, com impactos positivos sobre os salários e os níveis de emprego. Na cidade de Buenos Aires, a construção civil estava entre as atividades mais dinâmicas, experimentando a construção residencial um crescimento sem precedentes. No entanto, a situação da habitação dos agregados familiares não melhorou. Este artigo descreve a concepção e implementação de políticas habitacionais desde 2003 com base na análise de intervenções na Cidade de Buenos Aires em diferentes bairros populares: *Villa 31*, *Villa 19*, o assentamento Rodrigo Bueno e os conjuntos habitacionais em Lugano e La Boca. Para tanto, caracterizam-se a dinâmica demográfica e a evolução do déficit habitacional na cidade, analisam-se as políticas implementadas sobre diferentes tipos de habitação popular e se discute seu impacto no território.

Palavras-chave | Buenos Aires; habitação; habitação social; política habitacional; política urbana.

Código JEL | O18; P16; R21.

Introducción

A partir del año 2003, Argentina ingresó en un proceso de progresiva recuperación económica, que impactó positivamente sobre los salarios y los niveles de empleo (DALLE, 2012). En la ciudad de Buenos Aires, la construcción fue de las actividades más dinámicas y la edificación residencial experimentó un crecimiento inédito. Sin embargo, la situación habitacional de los hogares no mejoró. A raíz de los incrementos en los precios del suelo y las viviendas,

crecientes segmentos de la población encontraron dificultades para acceder a una vivienda a través del mercado inmobiliario formal y, en ese marco, las diferentes tipologías de hábitat popular se expandieron considerablemente —en particular, aquellas propias del hábitat informal (BAER, 2010).

En este marco, este artículo se propone abordar las políticas habitacionales implementadas desde el año 2003 que se focalizan en diferentes tipologías propias del hábitat popular — en particular, villa, nuevos asentamientos urbanos (NAUs) y conjuntos habitacionales de interés social —, situados en distintas localizaciones de la ciudad de Buenos Aires (Argentina).¹ Para ello, hemos seleccionado varios casos de estudio: la Villa 31, la Villa 19, el asentamiento Rodrigo Bueno y los conjuntos habitacionales en Lugano y en La Boca. La elección de los casos se funda en criterios teóricos (muestreo teórico), a saber:

- (1) el reconocimiento de que en las diferentes localizaciones (área central, en el caso de Villa 31, asentamiento Rodrigo Bueno y complejos de vivienda social en La Boca, y pericentral, en el caso de Villa 19 y complejos habitacionales de Lugano), la dotación de servicios sanitarios y sociales resulta dispar.
- (2) En ese marco, es posible pensar, que las diferentes urbanizaciones están expuestas a condiciones de segregación diferenciales que
- (3) se asocian a sus diferentes localizaciones en la relación centro-periferia.
- (4) Finalmente, tal y como ya señaláramos, las urbanizaciones son expresivas de diversas formas de hábitat popular: las villas (Villa 31 y Villa 19), los nuevos asentamientos surgidos a fines de la década de 1990 sobre tierras vacantes intersticiales (Rodrigo Bueno) y los complejos de vivienda social (La Boca y Lugano). La selección de más de una tipología obedece a la necesidad de analizar cómo la localización afecta o no las decisiones en materia de política pública.

El trabajo con múltiples casos permite iluminar las dinámicas políticas, sociales y económicas que se encuentran en la base de las intervenciones públicas, dando cuenta de procesos sociales y urbanos más amplios y complejos. En esta indagación se recurrió a una diversidad de fuentes. Se trata, fundamentalmente, de

¹ El trabajo se enmarca en el proyecto UBACYT “Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas en principales áreas metropolitanas de Argentina (AMBA y Córdoba)”, Programación 2013-2016, que estudia las políticas habitacionales ejecutadas durante la última década (2003-2014) y dirigidas a grupos de bajos ingresos residentes en distintas localizaciones del Área Metropolitana de Buenos Aires y la ciudad de Córdoba. El objetivo es establecer los modos en los que la acción pública acompaña, morigeradora o se relaciona con las transformaciones urbanas más generales, cómo afecta las condiciones preexistentes del entorno urbano donde se desarrolla y las formas en que se relaciona con la percepción de seguridad en la tenencia de las poblaciones involucradas. El proyecto es dirigido por las Dras. María Carla Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio.

fuentes documentales (como leyes, planes y programas estatales, informes y relevamientos realizados por organismos públicos, etc.) y estadísticas. Aquí se presenta la información de manera sistematizada y articulada en pos de echar luz sobre los alcances y los impactos territoriales de la acción pública.

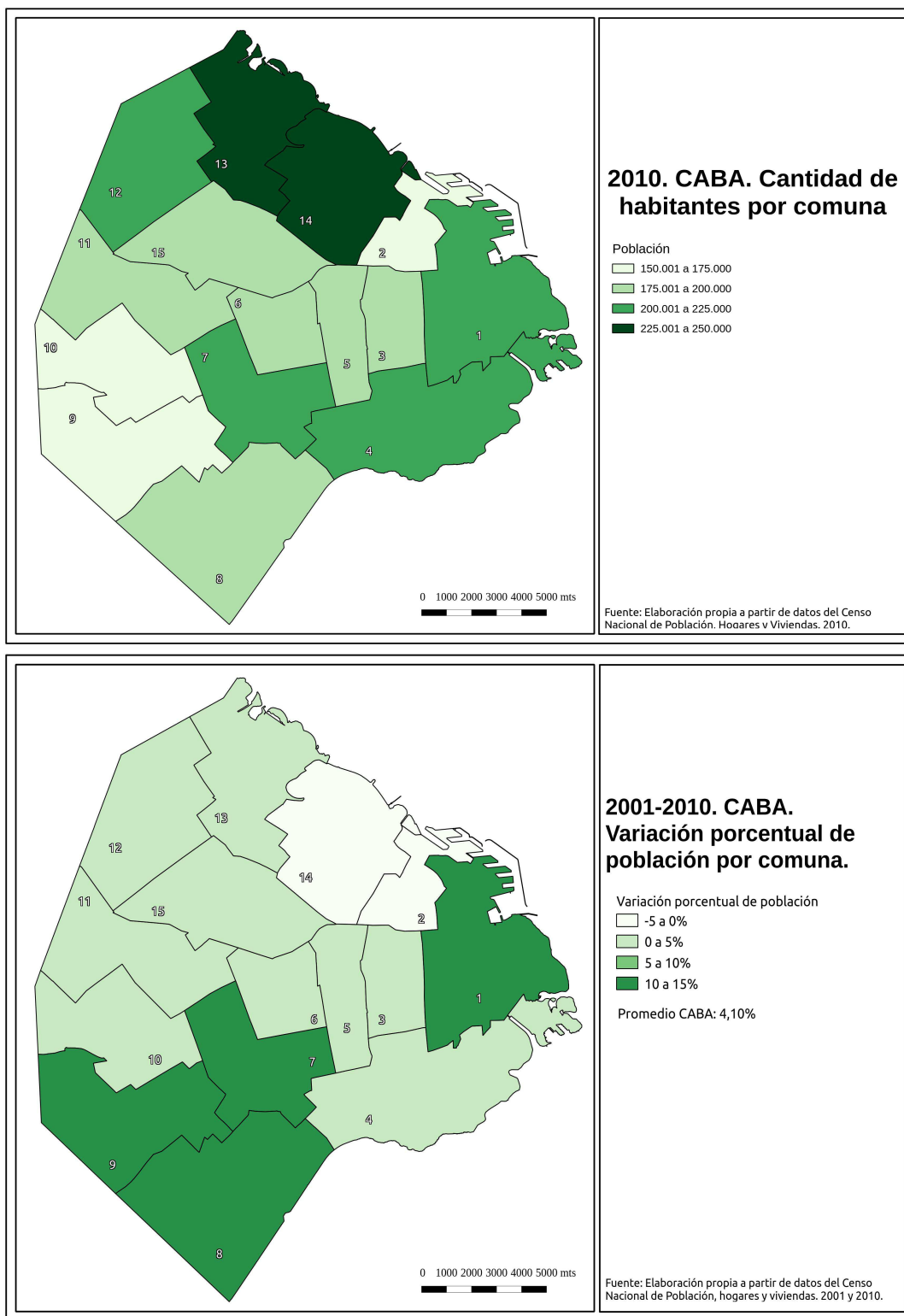
El trabajo se organiza en tres secciones. En una primera, como forma de contextualizar el escenario de ejecución de las políticas públicas, se caracteriza la dinámica demográfica y la evolución del déficit habitacional en la ciudad. En una segunda parte, se caracterizan las políticas desplegadas sobre diferentes tipologías de hábitat popular y, posteriormente, se identifican los impactos de las mismas en el territorio, a partir de un estudio que abarca diferentes casos (Villa 31, Villa 19-Barrio INTA, el Asentamiento Rodrigo Bueno, los conjuntos habitacionales construidos a partir de 2003 en Lugano y los conjuntos construidos por autogestión en La Boca). Por último, se ensayan algunas reflexiones en las que se analiza el peso de la localización en las características que asume la intervención estatal.

Caracterización de la evolución demográfica y el déficit habitacional en la CABA

Entre 2001 y 2010, la población de la ciudad de Buenos Aires creció un 4,1%, pasando de 2.776.138 a 2.890.151 personas. La cantidad de hogares, en cambio, mostró un incremento mayor, del 12,26%, aumentando de 1.024.540 a 1.150.134, aun cuando tal aumento reconoció importantes diferencias territoriales entre las distintas comunas² que conforman la ciudad.

² Oficialmente la Ciudad de Buenos Aires se encuentra dividida en 15 comunas – a partir de la sanción de la Ley Orgánica de Comunas, n° 1777/05 –, delimitadas, en su conformación actual, a través de la ley n° 2650 (2008) y que contienen 48 barrios que provienen de parroquias establecidas en el siglo XIX.

Mapa 1 Cantidad de habitantes por comuna, CABA, 2010 / Variación intercensal de población, CABA, 2001-2010



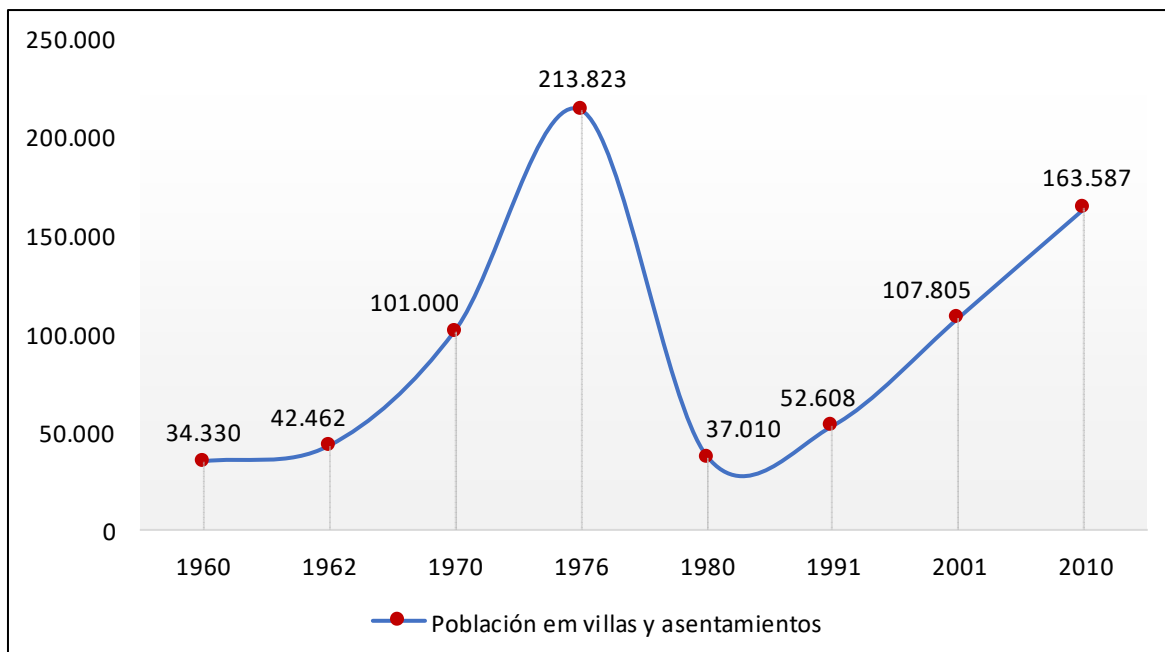
Fuente: Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, 2013.

Asimismo, el incremento en el parque habitacional disponible fue menor al registrado en la cantidad de hogares en la última década. En términos absolutos, la cantidad de viviendas censadas aumentó en 76.284, por debajo de la cantidad de hogares, que crecieron en 125.594.

A pesar del fuerte desarrollo que atravesó la construcción residencial luego de la crisis del 2001, las viviendas construidas no lograron satisfacer las exigencias de las dinámicas poblacionales y, como consecuencia, la cantidad de hogares viviendo en formas precarias de hábitat aumentó. En términos agregados, de acuerdo a datos del Censo 2010, 70.317 hogares residían en viviendas deficitarias, representando el 6,2% de los hogares de la Ciudad de Buenos Aires. La proporción de hogares en viviendas deficitarias se incrementó respecto al censo del 2001, cuando estos hogares representaban del 4,2% del total de hogares (CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, 2013). En este marco, las formas precarias de hábitat reconocen diversas expresiones en la ciudad de Buenos Aires, que deben ser analizadas de manera desagregada.

Las villas constituyen probablemente la manifestación más visible y paradigmática del déficit habitacional en la ciudad de Buenos Aires. Se trata de barrios de trazado irregular, con viviendas precarias y déficit de equipamiento e infraestructura, que se desarrollan por fuera del marco legal, sobre tierras vacantes, públicas o privadas (OSZLAK, 1991). La ocupación de estos terrenos se produjo en forma paulatina y desorganizada, a través de la incorporación de población vinculada a miembros pertenecientes a grupos familiares ya radicados (OSZLAK, 1991, p. 149). De acuerdo a datos censales, la población de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios aumentó un 42,2% entre 1980 y 1991, un 104,2% entre 1991 y 2001, y un 51,7% entre 2001 y 2010. En el último decenio la población villera creció en 56.165 habitantes nuevos, es decir, 52% (alcanzando un total de 163.587 personas en 2010), mientras que la población de la ciudad consolidada creció sólo un 2.1%. De este modo, es posible pensar que gran parte de la población que gana la ciudad en este último decenio vive en condiciones de precariedad. La Villa 31 y la Villa 21-24 fueron los barrios que más crecieron, aumentando su población un 117% y 85% respectivamente.

Gráfico 1 Crecimiento de población en villas y asentamientos, CABA, 1960-2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos censales.

Por otra parte, la escasez de tierra disponible en las villas de emergencia más antiguas de la ciudad, impulsó el desarrollo de “Nuevos Asentamientos Urbanos” (NAU), a partir de procesos informales de “ocupación” de intersticios urbanos por parte de familias de escasos recursos. En el año 2006, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad detectó alrededor de 24 nuevos asentamientos en la ciudad con una población aproximada de 2.652 familias (alrededor de 10.000 personas). Las viviendas de los NAU tienden a ser inicialmente precarias, sin acceso a los servicios reglamentarios de saneamiento básico (agua potable, gas, electricidad, cloacas, recolección de residuos) (RODRÍGUEZ, 2009). Al 2013, algunas organizaciones sociales relevaron la existencia de 56 villas y asentamientos informales en la ciudad, en los que residen, aproximadamente, 73.325 familias (TECHO, 2013).

A la par que se expandieron las formas precarias de hábitat sobre las escasas tierras disponibles, otras modalidades de hábitat popular continuaron desarrollándose sobre el tejido urbano consolidado. Por un lado, las ocupaciones de edificios que, según datos de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad para el año 2006, representan unas 200.000 personas ocupando todo tipo de inmuebles de propiedad pública y privada en la ciudad de Buenos Aires: casas unifamiliares, viejas fábricas y hospitales abandonados, estructuras de hormigón que las familias completan precariamente, bajos y linderos de autopistas.

Asimismo, se suman los conventillos, inquilinatos y hoteles. Los conventillos y los inquilinatos tradicionalmente se vincularon con el mercado informal de alquileres de piezas con cocina y baño compartidos. En la década de 1980, y fundamentalmente en los años noventa, como resultado de la desaparición de muchos de los dueños de estos inmuebles, algunos inquilinos se convirtieron en ocupantes. A fines de la década del 2000, los hoteles-pensión albergaban de forma permanente a 140.000 personas entre las cuales, alrededor de 1.200 habitantes recibían subsidios del gobierno porteño mediante el programa de hoteles (ZAPATA, 2012).

Otro de los componentes de las formas precarias de hábitat surge justamente de la mano de la intervención estatal para hacer frente al déficit habitacional: los grandes complejos habitacionales. La construcción de vivienda social nueva “llave en mano” ha sido la modalidad privilegiada con la que el Estado buscó responder al déficit habitacional de la ciudad de Buenos Aires. Como resultado de las políticas de construcción de vivienda, en la ciudad se produjo hasta el año 2002 un parque habitacional social que comprendía más de 43.000 viviendas, agrupadas en unas 120 intervenciones de distinta escala (DUNOWICZ; BOSELLI, 2009). Muchos de estos conjuntos presentan problemas comunes rápidamente identificables: deterioro prematuro de viviendas, edificios y equipamientos colectivos; apropiación privada de espacios comunes; conflictos entre vecinos; escasa participación y preocupación por el mantenimiento general (RASPALL, s/f).

Por último, la población en situación de calle es un fenómeno que se encuentra en expansión en los últimos años. En abril de 2009, personal del Ministerio de Desarrollo Social local realizó un levantamiento que habría arrojado un total de 1.950 personas en situación de calle, lo cual significa que no sólo no disminuyó, sino que aumentó la cantidad de personas sin techo en relación al año 2007 (HERZER; DI VIRGILIO, 2011). No obstante, los valores oficiales tienden a subestimar este universo de población, dejando por fuera del conteo a población en dormis, hogares y paradores transitorios, que en 2013 hacían ascender a 17 mil las personas viviendo en la calle (CONSENSO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, 2013).

Políticas habitacionales hacia las distintas formas precarias del hábitat

Desde sus inicios, la política habitacional se orientó principalmente hacia la construcción de viviendas nuevas para atender a diferentes segmentos de la población. Sin embargo, la agudización de muchas de las expresiones del déficit habitacional incentivó una ampliación, a partir de 2003, del repertorio de políticas habitacionales.

En primer lugar, la construcción de viviendas de tipo “llave en mano” fue la modalidad privilegiada de la política habitacional. Con las transformaciones y el desfinanciamiento que fue sufriendo el FONAVI a partir de los años noventa, la construcción de vivienda social se fue paralizando. En el año 2004, con la intención de reactivar la economía a través de políticas de corte keynesiano, se lanzó el Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV). En este programa, el suelo debe ser cedido por la ciudad o adquirido por las empresas adjudicatarias de las obras utilizando parte de los fondos asignados, motivando que los conjuntos construidos se localizaran preferentemente en el sudoeste de la ciudad, en donde el precio del suelo es más bajo (OSTUNI, 2010). Desde 2008 a la actualidad, se entregaron 226 viviendas en el marco de esta operatoria de un total de 1.135 viviendas proyectadas en la ciudad consolidada.

En segundo lugar, a partir del año 2000, con la sanción de la Ley 341, la producción autogestionaria de vivienda social encontró un enjambre institucional en la ciudad de Buenos Aires. A través del Programa de Autogestión para la Vivienda, la construcción mediante cooperativas se incorporó al repertorio de políticas habitacionales. Este programa tiene por objetivo ofrecer créditos hipotecarios a hogares de escasos recursos y en situación crítica habitacional conformados en organizaciones colectivas (cooperativas, mutuales y/o asociaciones civiles). Se trata de un crédito blando destinado al financiamiento de la compra del terreno – en la totalidad de su costo –, al pago de honorarios de un equipo técnico interdisciplinario y a la construcción de un complejo habitacional para sus adjudicatarios (ZAPATA, 2012). A diciembre de 2013, el programa contaba con 519 cooperativas de vivienda inscriptas, involucrando a más de 10.101 familias con necesidades habitacionales en la ciudad.

En cuanto a las villas, a partir de la autonomización de la Ciudad de Buenos Aires, la radicación e integración de las villas adquirió status constitucional, plasmándose en el artículo 31 de la Constitución de la CABA. Además, la sanción de la Ley 148 en 1998 reforzó esta orientación de la política habitacional, al establecer la atención prioritaria a la problemática social y habitacional de las villas (VITALE, 2009, p. 18). Para dar cumplimiento a esta iniciativa legislativa, el Poder Ejecutivo creó, a partir del Decreto 206 del año 2001, el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas (PRIT), que al año siguiente fue transferido a la órbita de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) (VITALE, 2009, p. 20). No obstante ello, en el año 2008, a partir de la gestión de Mauricio Macri, se produjo un vaciamiento administrativo y financiero del Instituto de la Vivienda de la Ciudad y se dispersaron sus funciones entre una diversidad de organismos, ofreciendo un mínimo de intervenciones orientadas a atender la emergencia, pero no su problemática estructural ni de manera integral.

Los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAUs), por su parte, no son reconocidos formalmente por el Poder Ejecutivo para la implementación de políticas de regularización y urbanización. Como expresa Lekerman (2005, p. 124), la

distinción entre villa y asentamiento es definida por oposición, pues mientras en las villas se debate la ejecución de políticas de radicación, en los asentamientos prevalecen medidas tendientes a la expulsión.³

Finalmente, se encuentran los conjuntos de vivienda social construidos por la CMV. Los vicios constructivos, las irregularidades dominiales y consorciales, y la falta de mantenimiento operaron para el rápido deterioro del stock de vivienda social. La Ley 177, el primer antecedente significativo en materia de políticas públicas dirigidas a la vivienda social construida creó el Programa de Rehabilitación de Conjuntos Urbanos y Barrios de la CMV. El programa se propuso la realización de obras de distinta escala para el mejoramiento de las condiciones de vida de estos conjuntos. Por otro lado, en materia de regularización dominial de los departamentos construidos, durante los primeros años del programa no se adoptó una política particularmente activa de promoción de procesos de transferencia de dominio, aun cuando se reconocía la importancia de la escrituración de las viviendas como parte del proceso de apropiación del hábitat y se confiaba en su impacto positivo en el pago de expensas. Ello se debió a una política de “freno” de la gestión hacia algunos sectores de la CMV que querían impulsar el proceso de escrituración para poder comercializar con las cédulas hipotecarias. A la inversa, a partir del 2008, en el marco de la gestión de Mauricio Macri al frente del gobierno de la ciudad, la política hacia los conjuntos habitacionales ya construidos se concentró en la regularización dominial de los departamentos que aún permanecían a nombre del IVC, como forma de deslindarse de las responsabilidades del mantenimiento de los edificios de vivienda social. Se pusieron en marcha operativos de escrituración, primero en el barrio Don Orione, en donde se ensayó una modalidad de intervención que sería repetida después en el resto de los conjuntos de la capital.

³ Recientemente, en el mes de Noviembre de 2016, la Legislatura Porteña sancionó la Ley de Urbanización del barrio Rodrigo Bueno, luego de muchos años de luchas y organización de sus habitantes.

La incidencia de las políticas habitacionales a nivel territorial bajo la lupa de nuestros casos

Mapa 2 Localización intraurbana de los casos analizados



Fuente: Elaboración propia.

La Villa 31

La Villa 31-31bis, la más antigua de la ciudad, ocupa los terrenos ubicados entre las parrillas ferroviarias y el Puerto Nuevo, en el barrio de Retiro de la ciudad. Sus orígenes se remontan a la década de 1930, y fue receptora, desde entonces, de las diferentes migraciones que llegaron a Buenos Aires (PASTRANA, 1980). Prácticamente desde sus orígenes, el destino de la villa y sus pobladores fueron objeto de controversias y disputas, dada la centralidad de su ubicación, cercana a barrios de altos ingresos, infraestructuras de comunicación y transporte, y el centro financiero de la ciudad. También por esa centralidad, el crecimiento poblacional e inmobiliario de la villa en las últimas décadas fue uno de los más significativos de la ciudad. Luego de la erradicación impulsada por la última

dictadura militar (1976-1983), la Villa 31 se pobló rápidamente, más que duplicando su población cada diez años.

Por la intención más o menos explícita de destinar las tierras ocupadas a otros fines, en las últimas décadas la inversión estatal en la Villa 31-31bis fue escasa, tanto en materia de obras de infraestructura como de provisión de servicios. En 2007, meses después de una masiva marcha de pobladores de la Villa 31 a las sedes de los Ejecutivos local y nacional, se abrió una instancia de diálogo con el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado, aunque la iniciativa se vio frustrada ya que el funcionario responsable se ausentó y no volvió a abrir instancias de diálogo (Diario Página 12, 9/12/07). Pero la nueva decepción decantó en la consolidación de un espacio multisectorial: la Mesa por la Urbanización de la Villa 31, impulsada por vecinos, ONGs, profesionales y equipos de universidades nacionales (VITALE, 2009).

A fines de 2008, y en consonancia con la enunciada voluntad erradicadora, la cabeza del Ejecutivo porteño interpuso un recurso judicial para detener las construcciones en el barrio, lo que derivó en la prohibición de la entrada de materiales. Esta medida, sumada a la acumulación de postergaciones, llevó a una medida de protesta impulsada desde la Mesa por la Urbanización: el corte durante más de ocho horas de la Autopista Illia (una de las más importantes y transitadas de la ciudad) en reclamo de la apertura de instancias de diálogo con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para dar solución a necesidades inaplazables y para instalar la demanda de urbanización del barrio (Clarín 19/11/2008 y Página 12 21/11/08). La airada primera respuesta del Ejecutivo local, sin embargo, fue reemplazada algunas semanas después por la apertura de una instancia de negociación con referentes barriales de la Villa 31-31bis.

En paralelo, a instancias de la presidencia de la Comisión de Vivienda de la Legislatura Porteña – y con el apoyo de la Mesa por la Urbanización –, se sancionó la Ley 3.343, que plantea la regularización e integración urbana de la Villa 31-31bis respetando la mayor parte de la trama existente, es decir, la autoconstruida por los vecinos. Mientras tanto, el Jefe de Gobierno sancionó el Decreto 495, por el que crea el “Programa de Mejoras para las Villas 31 y 31 Bis”, en principio bajo la órbita del Ministerio de Ambiente y Espacio Público y actualmente ejecutado a través de la Secretaría de Hábitat e Inclusión (creada en 2011 dentro del Ministerio de Desarrollo Económico). No obstante este reconocimiento normativo de demandas históricas de la villa, esto no redundó en la ejecución de políticas que dieran respuesta a estos reclamos.

Villa 19

La Villa 19 fue probablemente la primera villa de emergencia que se formó en el barrio Villa Lugano del sudoeste de la ciudad, asociada a la fábrica textil Inta, instalada en la zona en 1944. La incipiente urbanización se produjo durante la década de 1950, a través de un proceso de ocupación paulatina del suelo por parte de familias provenientes, en su mayoría, del interior del país, y se intensificó a partir de 1965. El acondicionamiento de los terrenos como la autoconstrucción de las casas pareció resolverse, en general, de manera individual por cada familia (ARQUEROS MEJICA, 2013; DI VIRGILIO et al., 2011; MINISTERIO DE CULTURA, 2006; INSTITUTO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, 1999, 2000).

Por su ubicación a la entrada de la ciudad y en la ruta hacia el Aeropuerto Internacional de Ezeiza, la villa fue prácticamente erradicada durante el último gobierno militar, resistiendo solamente 108 de los aproximadamente 9.000 vecinos que vivían en ese entonces. Con el restablecimiento de la democracia, INTA se fue repoblando, y todas las condiciones habitacionales, que habían sido totalmente destruidas, comenzaron progresivamente a ser reconstruidas por sus pobladores.

Como parte del proceso de puesta en valor de la zona sur y, particularmente, del barrio de Villa Lugano, las primeras intervenciones urbanísticas orientadas al mejoramiento de la zona se concentraron en las villas de emergencia. En ese marco, a mediados de 1993 se pone en marcha el Plan de Radicación de Villas e INTA queda incorporado a la iniciativa, y en diciembre de ese mismo año la CMV firma un convenio con la Asociación Civil Villa 19 (ASOCIACIÓN CIVIL VILLA 19-BARRIO INTA, 1996; DI VIRGILIO et al., 2011). Las sucesivas iniciativas tendientes a la radicación se caracterizaron por cierto desfase entre la regularización de la trama urbana y el saneamiento del dominio de los terrenos en favor de sus propietarios individuales, aunque ambos procesos estuvieron signados por serias dificultades.

A lo largo de la década del 2000 el IVC (ex CMV) avanzó en el proceso de reordenamiento parcelario y apertura de calles. La ausencia de espacios vacantes para relocalizar a las familias dificultó la implementación del programa. En ciertos casos el IVC relocalizó algunos hogares afuera de INTA, y en otros, trasladó los hogares a terrenos desocupados por familias relocalizadas en otros sectores de la ciudad. A comienzo de la década, la construcción de viviendas nuevas era llevada adelante por las propias familias, a través de procesos de autoconstrucción, con materiales provistos por el municipio. Para mediados de los 2000, el IVC comenzó a impulsar la formación de cooperativas para la construcción de las viviendas así como para la realización de otras obras en el marco de los procesos de reurbanización, aliviando el peso que la autoconstrucción implicaba para las familias afectadas (ARQUEROS MEJICA, 2013).

En el 2008, el barrio quedó bajo la órbita de Programa PROSUR Hábitat, dependiente de la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS). A pesar de que el proceso de regularización urbana del barrio fue lento y conflictivo, para el año 2008, ya contaba con la mayoría de los avances que presenta en la actualidad. Se había realizado el tendido de servicios públicos (agua, cloacas y electricidad), abierto y asfaltado la mayor parte de las calles, se había generado una línea de edificación regular en las viviendas frentistas, se avanzó en el reordenamiento parcelario de algunos sectores del barrio y se construyó la sede de la Comisión Vecinal (ARQUEROS MEJICA, 2013, p. 192).

En cuanto a la regularización dominial de las tierras en INTA, el inicio del proceso de regularización dominial fue propuesto por el IVC en el año 2007. Sin embargo, luego de lograr la designación catastral de las manzanas, y cuando se estaba por avanzar en la transferencia de la propiedad a los habitantes de las manzanas que se encontraban parceladas, el proceso se interrumpió al transferirse el barrio a la órbita del PROSUR Hábitat. En el año 2012, cuatro años más tarde, la iniciativa fue finalmente retomada por la CBAS, pero hasta el momento, el proceso de escrituración de los terrenos del barrio alcanzó a una ínfima cantidad de hogares (ARQUEROS MEJICA, 2013). Mientras la regularización dominial avanza con lentitud, como producto del proceso de mejoras en el barrio, continúan dinamizándose los mercados de compra-venta y de alquileres, incentivando la densificación y verticalización en el barrio.

El Asentamiento Rodrigo Bueno

El asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno se ubica en la Avenida España al 1800 en un área correspondiente a la Costanera Sur de la ciudad de Buenos Aires. Linda con la Reserva Ecológica y con la ex ciudad deportiva de Boca Juniors, a pocos metros del barrio de Puerto Madero. Sus primeros pobladores arribaron al lugar a principios de la década del '80 cuando era una zona depreciada (CARMAN, 2007; CARMAN; YACOBINO, 2008). Esta área – que había funcionado como antiguo Paseo Costanero y que posteriormente quedó abandonado tras fracasar un proyecto de obra pública a fines de la década de 1970 – recobró valor hacia fines de los años '80 con la creación del Parque Natural y Zona de Reserva Ecológica, y en los '90 con la puesta en marcha de la reconversión del viejo puerto de la ciudad en el lujoso barrio de Puerto Madero.

A partir del año 1997, este proceso de renovación urbana se extendió hacia el sur del corredor costero a raíz de la compra de los predios de la ex Ciudad Deportiva de Boca Juniors ubicados en la zona de la Costanera Sur por parte de la empresa “Inversiones y Representaciones Sociedad Anónima” (IRSA). A lo largo de los años, IRSA ha insistido en la presentación de este mega-emprendimiento urbano en la Legislatura de la Ciudad a los fines de que el mismo pueda ser aprobado,

aunque hasta el momento no ha sido concretado. En este contexto, la presencia hasta entonces invisible de la villa Rodrigo Bueno comenzó a tornarse problemática, al mismo tiempo que su población experimentaba un continuo crecimiento (de 418 personas en 2002 a unas 1795 en 2010).

Con respecto a las viviendas, éstas presentan una consolidación constructiva importante. Muchas de ellas están construidas con hormigón y cerramientos de ladrillos (SZAJNBERG; PESCE; SORDA, 2005). Asimismo pueden observarse construcciones en altura de dos y tres pisos. Con respecto a los servicios, no se registra conexión de agua formal y se advierte la utilización de pozos ciegos y camiones atmosféricos, provistos por el Gobierno de la Ciudad.

El proceder del Estado en torno al asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno ha pendulado entre la omisión y las dinámicas de expulsión, en función de los procesos de transformación urbana y de los intereses en juego en cada momento.

Durante los '80 y '90 el GCBA se limitó a responder a las necesidades más elementales de esta población, en un marco de cierta invisibilización y tolerancia hacia ellos, pues hasta ese momento esos predios carecían de interés económico para el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios. No obstante, a partir del 2004 la zona del asentamiento pasó a despertar el interés de diferentes inversores, adquiriendo esos predios un rol importante en la dinámica de la ciudad. Es así que el papel del Estado cambiaría en paralelo a las transformaciones urbanas (RODRÍGUEZ, 2010).

En el año 2005, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires procedió a efectuar un proceso de desocupación de predios, otorgando a las familias un subsidio habitacional o un crédito hipotecario. Ante la negativa de los vecinos a recibir el subsidio ofrecido, la unidad de gestión comenzó a desplegar un conjunto de acciones intimidatorias –instalación del miedo bajo amenaza verbal del desalojo, agravamiento de las condiciones de vida, presencia de vigilancia policial, negociación individualizada (no colectiva) en las oficinas, demolición de viviendas– tendientes a acelerar este proceso de desocupación. No obstante, a través de la organización de los vecinos y el acompañamiento de los abogados de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) se dio lugar a un amparo judicial en el cual la Jueza Elena Liberatori exigía al Estado la suspensión de la operatoria.

Ahora bien, como respuesta a este dictamen judicial, el entonces Jefe de Gabinete del Gobierno de la Ciudad – Rodríguez Larreta – procedió a comunicar que se apelará al fallo, cuestionando la convalidación de las tomas de tierra a partir de la transferencia del dominio del suelo. A su vez, a raíz de la apelación del Gobierno local, la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, revocó la sentencia de urbanización del barrio Rodrigo Bueno en el año 2014. Las argumentaciones en torno a este fallo parten de una ausencia de reconocimiento a la preexistencia de la villa respecto de

la Reserva Ecológica, sin considerar el proceso socio-histórico de la conformación de la población. Asimismo aducen la posibilidad que otorgó el Ejecutivo local a estos habitantes de trasladarse voluntariamente del lugar mediante una cobertura habitacional, cuando hay sobradas pruebas de que se efectuó un desalojo parcial pseudocompulsivo que tendió a vulnerar aún más la situación de todos los habitantes, lejos de resolver las problemáticas de los mismos.

Los conjuntos habitacionales construidos a partir de 2003 en Villa Lugano

Villa Lugano es un barrio que se localiza en el límite sudoeste de la ciudad de Buenos Aires. Por su gran cantidad de tierra vacante y por el bajo valor del suelo, desde fines de la década de 1950 hasta la actualidad, se convirtió en locación predilecta para la construcción de vivienda social. En particular de grandes conjuntos urbanos destinados a los sectores de menores ingresos. Los conjuntos de vivienda social incorporaron gran cantidad de habitantes, que en su mayoría no pertenecían originariamente al barrio de Lugano. Hasta el año 2003, en Lugano se habían construido 11 complejos habitacionales. La mayor parte de los mismos se realizaron en el marco de operatorias FONAVI.

A partir del año 2003, Lugano siguió constituyendo una localización privilegiada para la construcción de vivienda social (OSTUNI, 2010). Por un lado, el IVC construyó 192 viviendas para las familias del Barrio Pirelli (ex Villa 17) en un predio contiguo al barrio, delimitado por la Avenida General Paz y las calles Echeandía, Saladillo y Zuviría. Las viviendas fueron adjudicadas en 2011. Por otra parte, con recursos del Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) se construyeron o están en construcción 1763 unidades de vivienda, lo que representa un tercio de los proyectos y poco más de la mitad del total de unidades para la CABA en el marco de dicho programa.

Ahora bien, la falta de políticas de mantenimiento del stock de vivienda social construido por el Estado trajo aparejada una nueva problemática habitacional a resolver: el grave estado de precariedad de gran parte de los mismos. Los vicios constructivos, las irregularidades dominiales y consorciales, y la falta de mantenimiento operaron para el rápido deterioro del stock de vivienda social del barrio (DUNOWICZ et al., 2000; DUNOWICZ; BOSELLI, 2009).

No obstante los intentos institucionales de rehabilitación edilicia, cabe señalar que – históricamente – la política habitacional de producción de conjuntos, centrada en la materialización del producto vivienda y su asignación individual familiar, nunca incluyó la definición de componentes vinculados con el proceso de habitar y el mantenimiento posterior. La ley 177 y otras leyes individuales, se sancionaron a instancias de la organización y movilización de los vecinos afectados por las problemáticas cotidianas del deterioro y tuvieron pocos impactos concretos en los

conjuntos habitacionales. Sólo el barrio Piedrabuena, que tras pasar largos meses sin conexión de gas resultado de una explosión en un comercio del complejo logró con éxito judicializar el conflicto con el Instituto de Vivienda de la Ciudad y que el gobierno se hiciera cargo de la instalación de nuevas cañerías y de la pintura de la fachada de los edificios. No se produjo un cambio en la concepción sobre el sentido público del stock de vivienda social construida con recursos públicos y, en consecuencia, una definición política, programática y presupuestaria para encausar la conservación de dicho patrimonio.

Los conjuntos construidos por autogestión en La Boca

El barrio de La Boca se localiza en la comuna 4 y se constituye en el límite sudeste de la ciudad. Limita con los barrios de Barracas al oeste, San Telmo al noroeste y Puerto Madero al noreste, y con las localidades de Dock Sud y Avellaneda al sur. De origen inmigrante, popular e industrial, La Boca fue objeto de gran variedad de transformaciones que afectaron a la ciudad desde su formación – inmigración de ultramar, industrialización, desindustrialización, ocupaciones de inmuebles, conventillos, etc. En la actualidad, se puede identificar en él un avanzado – aunque todavía limitado a enclaves específicos – proceso de renovación urbana en esta parte de la ciudad.

Los conventillos, en tanto estrategia habitacional de los sectores populares y patrimonio arquitectónico del barrio de La Boca, se convirtieron en el eje de un conflicto social que atraviesa el barrio desde hace años. Los conventillos deteriorados y los numerosos inmuebles ocupados – muchos de ellos ex conventillos que se quedaron sin dueños o que no fueron reclamados durante años por ellos – se constituyeron en la base de la formulación e implementación de gran parte de las políticas habitacionales en el barrio de La Boca, como es el caso del Programa de Autogestión de la Vivienda (RODRÍGUEZ, 2009).

Específicamente en el barrio de La Boca se concentran 36 de los 110 terrenos adquiridos en el marco del Programa de Autogestión de la Vivienda, lo que hace de La Boca el barrio donde se concentran la mayor cantidad de operatorias del Programa. Si bien no fue un programa formulado con el objetivo de promover la rehabilitación, el barrio de La Boca es donde se localizan gran parte de las pocas experiencias que existen en el Programa de este tipo de intervención. Adicionalmente, por la gran concentración de inmuebles enmarcados en la Ley 341 en La Boca, el programa operó como una fuerte intervención del Estado en suelo urbano con un gran potencial transformador y de inclusión para los sectores populares. La participación organizada y sostenida de la población involucrada es una marca distintiva de este proceso.

Reflexiones transversales a partir de los casos

Las políticas en pos-convertibilidad: rasgos, rupturas y continuidades

A lo largo de las páginas precedentes se analizó la evolución de las formas deficitarias del hábitat popular y las características que asumieron las políticas habitacionales orientadas a los sectores de menores ingresos en la ciudad de Buenos Aires entre el 2003 y el 2013. En ese marco, se caracterizó brevemente la dinámica demográfica y la evolución del déficit habitacional en la ciudad de Buenos Aires. El crecimiento poblacional de la ciudad en el período comprendido entre 2001 y 2010 fue leve, pero las villas y los asentamientos fueron las áreas en las que se registraron los incrementos más significativos. Aproximadamente, la mitad de los habitantes que la ciudad incorporó en la última década residen en formas deficitarias de producción social del hábitat. Este es el rasgo predominante de los efectos dinamizadores de la post-convertibilidad, pues el poder atractivo de la ciudad como generadora de oportunidades de empleo e ingresos para los sectores populares no fue acompañado por una capacidad efectiva de satisfacción de sus necesidades habitacionales. El incremento de los precios de las viviendas en dólares, por encima de los aumentos salariales en pesos, explica en gran parte el crecimiento del déficit habitacional, sumado a las restrictivas definiciones de la política crediticia hipotecaria, de carácter prácticamente inexistente (CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, 2013).

Las políticas sectoriales de hábitat implementadas en la ciudad a partir del año 2003, no tuvieron capacidad para contener el proceso de deterioro de la situación habitacional de la población, profundizando situaciones y problemáticas de larga data.⁴ La falta de políticas regulatorias del suelo y las tensiones políticas que se generaron entre el gobierno nacional y el gobierno local a partir del año 2007, redujeron la gravitación de políticas nacionales sectoriales – como el Plan Federal de Construcción de Vivienda – en la ciudad. A su vez, a partir del año 2007, el Ejecutivo local llevó a cabo un reacomodamiento del organigrama de las agencias estatales responsables de la política habitacional que dio por resultado una dispersión de responsabilidades que – sumada a la disminución presupuestaria de las partidas asignadas a la política de vivienda social y a las orientadas a villas y asentamientos – deterioraron las capacidades estatales de intervención sobre la problemática del hábitat.⁵

⁴ Un análisis en perspectiva histórica del déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires puede leerse en Di Virgilio, Rodríguez y Mera (2016).

⁵ Datos recopilados en Rodríguez, Di Virgilio, Arqueros Mejica, Rodríguez y Zapata (2015) dan cuenta de lo acotado de la escala de intervención de las políticas de vivienda de la etapa, pues en total, desde el año 2000 hasta el 2013, mediante los distintos programas de producción de

No obstante, en este cuadro de situación, resulta importante señalar también, que la operatoria de mayor ejecución ha sido aquella sostenida e impulsada en forma directa por sus adjudicatarios organizados, la Ley 341 colectiva y el Programa de Autogestión de la Vivienda. Pero a pesar del dinamismo que lograron estas iniciativas en los primeros años de la post-convertibilidad, su impulso se vio truncado por la falta de una política de regulación del valor del suelo urbano o, en su defecto, por la falta de un manejo con criterio social del banco de inmuebles del gobierno local, puesto al servicio de las organizaciones sociales demandantes de vivienda.

El papel de la localización intraurbana en la implementación de las políticas sectoriales

Los procesos de renovación urbana y recualificación han impulsado y producido importantes cambios en la Ciudad de Buenos Aires, en las últimas décadas. El modelo de liberalización económica fortalecido a lo largo de los años noventa sentó las bases de un nuevo orden urbano basado en el desarrollo de inversiones inmobiliarias, producción de obras y viviendas nuevas para sectores de ingresos medios y medios altos y oferta de servicios culturales y recreativos que promueven la modernización en ciertas áreas urbanas y facilitan los procesos de acumulación de capital competitivo en el mercado global. Los cambios impactaron especialmente en aquellos barrios del área sur de la ciudad en donde se localizan mayoritariamente los sectores populares bajo las distintas tipologías aquí estudiadas. Sin embargo, estas transformaciones ocurrieron en oleadas temporalmente diferenciadas, en dirección este-oeste, generando efectos diversos en los entornos analizados en este trabajo. En la Comuna 1, en donde se localizan la Villa 31 y el Barrio Rodrigo Bueno, el efecto de la ampliación del área central con el emprendimiento de Puerto Madero – área de mayor valorización de la ciudad – instala una dinámica dual y de fuertes contrastes. En la Comuna 4, en donde se localiza el barrio de La Boca, se incentivan procesos de renovación urbana que promueven efectos gentrificadores y su repoblamiento por sectores de mayores ingresos, acentuando la disputa por la permanencia de los grupos de más bajos ingresos, como los habitantes de conventillos, inquilinatos y casas ocupadas. Las operatorias de la Ley 341, expresan la disputa por la apropiación y permanencia en dicho barrio. En tanto que la Comuna 8, área en la que se

vivienda de produjeron 3.279 unidades habitacionales, es decir, un promedio de 234 viviendas por año (en una ciudad con un déficit habitacional de más de 600 mil personas. Además, es menester tener en cuenta en este cálculo, que a 1.359 viviendas accedieron sectores con ingreso suficientes para obtener un crédito hipotecario bancarizado, por lo que la respuesta estatal al déficit habitacional en el período analizado ha sido muy limitada.

localizan la Villa 19 y los conjuntos de vivienda social de Villa Lugano, no ha logrado modificar su rol de “receptora tradicional” de la intervención estatal, reforzando su carácter segregado.

El análisis de los impactos de las políticas habitacionales sobre casos que registran diferentes localizaciones en la ciudad, permite identificar la relevancia de ésta en el abordaje de las políticas de vivienda, demostrando cómo las acotadas acciones específicas llevadas adelante por el gobierno local, lejos de torcer los destinos de los habitantes de menores ingresos, refuerzan sus desventajas relativas.

El análisis de la acción estatal en las villas de las Comunas 1 (Villa 31 y 31 bis) y Comuna 8 (villa 19 INTA), permite dar cuenta de importantes diferencias en las políticas públicas que se desplegaron sobre estos territorios, a pesar de responder a una misma tipología y de compartir ciertas características urbanas. Por una parte, la Villa 31, una villa muy poblada y extendida, situada en el centro de la ciudad de Buenos Aires, en una zona muy apreciada por el sector inmobiliario. Y por otra parte, la Villa 19, situada en el sudoeste de la capital, notablemente más pequeña, en la comuna que concentra los más altos niveles de precarización y déficit habitacional.

En el caso de la Villa 31, las mejoras del hábitat corrieron siempre por cuenta de los residentes, y las intervenciones concretas del Estado fueron fundamentalmente estéticas. Los avances en un proyecto de urbanización se dieron sólo en el plano legislativo, con la sanción de la Ley 3.343, que no tuvo gravitación significativa en avances hacia la mejora integral del hábitat. En cambio, en el caso de la Villa 19, aún con significativos desfases y retrasos, desde el año 1993 se puso en marcha un programa para la radicación del barrio, y desde la década de 2000 se avanzó en la regularización parcelaria. Si bien la política pública tuvo un ritmo lento, se fue desplegando de manera paulatina y continua. A partir del 2007 se avanzó en la regularización dominial del barrio, y la intervención del poder legislativo, en este caso, fue promovida por el propio poder ejecutivo, a instancias de modificar la normativa urbanística para resolver la subdivisión parcelaria y el traslado del dominio a sus habitantes. Para el 2008 se habían desarrollado las principales infraestructuras del barrio.

El escaso interés de las tierras de la Villa 19 para el mercado inmobiliario, en función de su localización periférica y segregada dentro de la ciudad central, seguramente incidió en la implementación del programa de radicación en este barrio. También es cierto que la escala de la villa hizo más sencilla algún tipo de intervención.

En la Villa 31, el Estado nunca cumplió con lo dispuesto por la Ley 148, y las mejoras realizadas fueron de carácter paliativo. Los pocos pasos dados en el sentido del cumplimiento constitucional, han estado basados en la movilización y organización efectiva de la población y sus entramados interactorales de apoyo. Lo mismo ocurrió con el más reciente asentamiento Rodrigo Bueno: directamente se

intentó proceder al desalojo del predio, cuando un grupo inversor compró las tierras de la ex ciudad deportiva Boca Junior para un enorme emprendimiento inmobiliario. Nuevamente, la resistencia de la población organizada, puso en marcha el accionar de los otros poderes, para intentar garantizar su derecho a la radicación. En la Comuna 8 en Villa 19, en cambio, luego de un largo proceso con muchas irregularidades, se está concretando la transferencia del dominio del suelo.

La incidencia de la dimensión de la localización en la política habitacional, también se hace visible en la persistencia de la concentración de la vivienda social en zonas en las que el valor del suelo es menor. De este modo, el Estado siguió construyendo vivienda social nueva en conjuntos de gran cantidad de departamentos, que fragmentan el tejido urbano del entorno, y que se concentran en la Comuna 8 en particular en el barrio de Villa Lugano (ZAPATA, 2014). El complejo Carlos Mugica, que recibió habitantes de diferentes villas y asentamientos situados en la cuenca Matanza-Riachuelo, es un claro ejemplo de la persistencia de una política habitacional que, como mostró la historia de los grandes conjuntos, generó más problemas que soluciones.

No obstante, la lógica de construcción de los complejos cooperativos de vivienda, producidos en el marco de la Ley 341 y que analizamos a través del caso del barrio de la Boca, escapa a esta tendencia estructural de construcción de vivienda pública “llave en mano” en áreas periféricas. Mediante esta política se construyeron viviendas en edificios que respetan y se integran en el entorno barrial. La capacidad de los adjudicatarios de decidir la localización, favoreció su inserción en barrios próximos al centro de la ciudad asegurando un alto nivel de dispersión territorial en sus operatorias. La Ley 341 y su programa operativo se constituyeron así en expresión de la resistencia y capacidad de propuesta de los movimientos sociales urbanos desarrollados en este período.

Finalmente, la dinámica que caracterizó el accionar de los distintos poderes del Estado en materia habitacional, también estuvo atravesada por la dimensión locacional. La ausencia de políticas de urbanización y el desarrollo de políticas expulsivas en áreas centrales, generó en todos los casos, demandas por parte de los residentes, que obtuvieron respuestas favorables tanto en el Poder Legislativo como en el Poder Judicial, poderes más permeables a los reclamos de los pobladores. En el asentamiento Rodrigo Bueno, una jueza reconoció el derecho a los habitantes a permanecer en el lugar, frenando temporalmente una acción erradicadora del Gobierno de la Ciudad. A su vez, en la Villa 31 fue el Poder Legislativo el que apoyó el derecho de los vecinos a una política de urbanización. Por el contrario, en el caso de Villa 19, la intervención del Poder Legislativo fue impulsada por el propio Ejecutivo, en la medida en que requería un cambio en la normativa urbanística para avanzar en la regularización dominial, eje de la política habitacional implementada en ese barrio.

Los datos presentados ponen en evidencia que a pesar de las iniciativas, las políticas habitacionales impulsadas por el Gobierno de la Ciudad para dar respuesta a las necesidades habitacionales de los sectores de menores ingresos residentes en la ciudad no han sido efectivas. Parece haber existido un desfase entre las políticas y las características del déficit habitacional, cuestiones que necesariamente deberían haber dialogado con las intervenciones en materia habitacional. No es posible soslayar que las carencias y los problemas habitacionales en la Ciudad son de larga data – tal y como lo muestran las breves referencias hechas aquí a la historia del hábitat popular en la CABA. Sin embargo, las intervenciones producidas en las últimas décadas, lejos de quebrar esas fuerzas inerciales, parecen haberlas reforzado. El Gobierno local no pudo alejarse de los lineamientos marcados por el mercado en la localización de sus iniciativas, y allí en donde las llevó adelante, sus logros fueron excesivamente magros.

Referências

ARQUEROS MEJICA, Soledad. **Producción Social del hábitat y políticas públicas en las villas de la ciudad de Buenos Aires**. El caso de Barrio INTA. Tesis (Maestría en Economía Urbana). Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, 2013.

ASOCIACIÓN CIVIL VILLA 19-BARRIO INTA. **Debemos hacer valer nuestros derechos, es la única manera de mejorar la calidad de vida**. Volante barrial. Buenos Aires: Mimeo, 1996.

BAER, Luis. **Mercados de suelo, desarrollo inmobiliario y dificultades de acceso residencial**. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el proceso de valorización inmobiliaria en el período 2003-2008. Tesis (Maestría en Economía Urbana). Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, 2010.

CARMAN, María. **Las fronteras de lo natural y las fronteras de lo humano**. Buenos Aires: INADI, 2007.

CARMAN, María; YACOBINO, Paula. “Los ‘usos intolerables’ de la tierra en la ciudad de Buenos Aires. El caso del asentamiento Rodrigo Bueno”. **II Congreso Latinoamericano de Antropología**. San José de Costa Rica: Asociación Latinoamericana de Antropología, 2008.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. **Diagnóstico Socio-Habitacional de la Ciudad de Buenos Aires**. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2013.

DALLE, Pablo. Cambios recientes en la estratificación social en Argentina (2003-2011): Inflexiones y dinámicas emergentes de movilidad social. **Argumentos**, Revista de crítica social, Buenos Aires, n. 14, p. 77-114, 2012.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. **Informe de Situación. Desalojos de “Nuevos Asentamientos Urbanos”**. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2006. Recuperado de: <www.defensoria.org.ar/institucional/doc/asentamientos.doc>. Consulta: 26 jun 2014.

DI VIRGILIO, María Mercedes; RODRÍGUEZ, María Carla; MERA, Gabriela. La vivienda, un problema persistente: Las condiciones habitacionales en el Área Metropolitana de Buenos Aires, 1991-2010. **Revista CIS**, v. 13, n. 20, p. 21-48, 2016. Recuperado de: <<http://www.techo.org/paises/chile/wp-content/uploads/2016/08/CIS20-Art%C3%ADculo-Di-Virgilio-Rodr%C3%ADguez-Mera.pdf>>.

DUNOWICZ, Renée; BOSELLI, Teresa. Habitar en la vivienda social de Buenos Aires. En: BORTHAGARAY, Juan Manuel. **Habitar Buenos Aires**. Las manzanas, los lotes y las casas. Buenos Aires: SCA y CPAU, 2009.

DUNOWICZ, Renée et al. **90 años de Vivienda Social en la Ciudad de Buenos Aires**. Buenos Aires: Ediciones de Arte Gaglianone, 2000.

HERZER, Hilda; DI VIRGILIO, María Mercedes. Las necesidades habitacionales en la ciudad de Buenos Aires. cuántos, quiénes, cómo y por qué. **Realidad Económica**, Buenos Aires, n. 262, p. 1-22, agosto/septiembre, 2011.

INSTITUTO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. INTA: la historia la escribimos entre todos. **Cronista Mayor**, Buenos Aires, n. 9, p. 1-16, 1999. Recuperado de: <<http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/documentos/cronista09.pdf>>. Consulta: 10 jan. 16.

INSTITUTO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. Historia del Barrio INTA: erradicación y repoblamiento. Segunda parte: la historia de INTA – villa 19 – desde 1976 hasta mediados de 1980. **Cronista Mayor**, Buenos Aires, n. 20, p. 1-16, 2000.

LEKERMAN, Vanina. Procesos informales de ocupación de tierras en la ciudad de Buenos Aires. ¿Villas o asentamientos? El caso del asentamiento Costanera Sur. Los excluidos del sueño. **Cuadernos de Antropología Social**, Buenos Aires, n. 22, p. 115-135, 2005.

MINISTERIO DE CULTURA. En Inta, la historia la escribimos entre todos. La historia del barrio Inta-villa 19. En: **Buenos Aires, voces al sur**. Construcción de identidades barriales. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2006.

OSTUNI, Fernando. **Políticas habitacionales nacionales y escenarios locales**. Aproximaciones a la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires. Tesis (Maestría en Investigación Social). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2010.

OSZLAK, Oscar. **Merecer la ciudad**. Los pobres y el derecho al espacio urbano. Buenos Aires: Estudios CEDES-Humanitas, 1991.

PASTRANA, Ernesto. Historia de una villa miseria de la ciudad de Buenos Aires (1948-1973), **Revista Interamericana de Planificación**, México/DF, n. 54, p. 123-140, 1980.

RASPALL, Tomás. **Políticas de mantenimiento, rehabilitación y regularización dominial de los complejos habitacionales de la ciudad de Buenos Aires**. El surgimiento de la cuestión. Buenos Aires: Mimeo, s/f.

RODRÍGUEZ, María Carla. **Autogestión, políticas de hábitat y transformación social**. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2009.

RODRÍGUEZ, María Florencia. Notas sobre los conceptos de los ‘Nuevos Asentamientos Urbanos’ (NAUs) en la ciudad de Buenos Aires. **Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales PAMPA**, Buenos Aires, n. 5, p. 197-217, 2009.

RODRÍGUEZ, María Carla. Las políticas habitacionales argentinas post 2001: entre la gestión de la ‘emergencia’ y la emergencia de la producción autogestionaria. **Revista Osera**, v. 3, p. 1-23, 2010.

RODRÍGUEZ, María Carla, DI VIRGILIO, María Mercedes, ARQUEROS MEJICA, Soledad, RODRÍGUEZ, María Florencia y ZAPATA, Cecilia. **Contradiendo la constitución de la ciudad**. Un análisis de los programas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires en el período 2003-2013. Documento de Trabajo IIGG, no. 72. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, 2015. Disponible en: <<http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/textos/documentos/DT72.pdf>>.

SZAJNBERG, Daniela; PESCE, Laura; SORDA, Gabriela. Nuevas tendencias de urbanización y medio ambiente en la ciudad de Buenos Aires. de la Villa Costanera Sur Rodrigo Bueno en la Reserva Ecológica y la Urbanización Santa María del Plata en tierras de la ex Ciudad Deportiva de La Boca. En: Séptimo Encuentro Internacional Humboldt 'América Latina en el Sistema Mundial'. **Anales...** San Luis, 2005.

TECHO. **Relevamiento de asentamientos informales 2013**. Buenos Aires: Techo, 2013.

VITALE, Pablo. La ley y la trama: Villas y política pública en la Ciudad. Apuntes sobre la trayectoria del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios. En: V Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani. **Anales...** Buenos Aires: IIGG-FSOC-UBA, 2009.

ZAPATA, María Cecilia. Respuesta local a un déficit habitacional local. **Revista Astrolabio**, Nueva Época, Buenos Aires, n. 8, p. 290-322, 2012.

ZAPATA, María Cecilia. **De los programas 'llave en mano' a los programas por autogestión**. Un análisis de los modos de producción de vivienda de interés social en la Ciudad de Buenos Aires. Tesis para optar por Doctorado. Buenos Aires: FSOC-UBA. 2014.

Endereço para correspondência:

María Mercedes Di Virgilio – mercedes.divirgilio@gmail.com
Uriburu 950, piso 6
CP 1114, CABA, Argentina

María Carla Rodríguez – trebol1968@gmail.com
Uriburu 950, piso 6
CP 1114, CABA, Argentina

Tomas Raspall – traspall@hotmail.com
Uriburu 950, piso 6
CP 1114, CABA, Argentina

Soledad Arqueros Mejica – soledad.arqueros@gmail.com
Uriburu 950, piso 6
CP 1114, CABA, Argentina

Florencia Rodríguez – mafloro@gmail.com
Uriburu 950, piso 6
CP 1114, CABA, Argentina

Pablo Vitale – pablovitale78@gmail.com
Uriburu 950, piso 6
CP 1114, CABA, Argentina

Cecilia Zapata – ceciliazapata@gmail.com
Uriburu 950, piso 6
CP 1114, CABA, Argentina